

## medio ambiente y desarrollo

# **P**rimera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe

Daniela Simioni

Raquel Szalachman



División de Desarrollo Sostenible  
y Asentamientos Humanos

Santiago de Chile, mayo de 2007

Este documento fue preparado por Daniela Simioni y Raquel Szalachman de la División de Desarrollo Sostenible y Asentamientos Humanos de la CEPAL, Naciones Unidas y la Secretaría Técnica de MINURVI, ejercida por el la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda del Ministerio de Vivienda y Urbanismo de Argentina.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad de las autoras y pueden no coincidir con las de la Organización.

---

Publicación de las Naciones Unidas

ISSN versión impresa 1564-4189      ISSN versión electrónica 1680-8886

ISBN: 978-92-1-323074-9

LC/L.2743-P

N° de venta: S.07.II.G.79

Copyright © Naciones Unidas, Marzo de 2007. Todos los derechos reservados

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

---

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

## Índice

---

<b>Resumen .....</b>	<b>5</b>
<b>Introducción .....</b>	<b>7</b>
<b>I. Producción y mejoramiento del acceso al suelo.....</b>	<b>11</b>
<b>II. Provisión y acceso de servicios básicos de infraestructura .....</b>	<b>15</b>
<b>III. El mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda .....</b>	<b>19</b>
<b>IV. Dotación y mejoramiento de espacio público y equipamiento social.....</b>	<b>25</b>
<b>V. Provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos .....</b>	<b>29</b>



## Resumen

---

El presente documento constituye una recopilación de las evaluaciones de los programas de reducción de la pobreza y precariedad del hábitat y fue presentado en 2006 en el III Foro Urbano Mundial. Estas evaluaciones se realizaron a través de un cuestionario base distribuido a los países de la región y en el que se incluyeron los aspectos prioritarios del Plan de Acción Regional para los Asentamientos Humanos adoptado en 1995 y actualizado en el 2001 por los países de la Región.

El análisis de la aplicación de estos programas, a fin de incorporar esas experiencias en el Programa Regional de Vivienda Social y Asentamientos Humanos, forma parte de las actividades de colaboración de CEPAL a la Asamblea General de los Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI).

El Programa de la referencia responde a las demandas sociales sobre la base de 5 ejes: acceso al suelo, acceso a vivienda, disponibilidad de servicios básicos, disponibilidad de espacios públicos, y distribución de ingresos a través del desarrollo de actividades productivas.

En esta primera etapa, Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana evaluaron los impactos sobre las áreas temáticas mencionadas de algunos de sus programas. También se incluyeron en el documento algunos otros programas evaluados por CEPAL, para acceder a una gama más amplia de experiencias de

políticas urbanas y habitacionales emblemáticas en el marco de cada eje de estrategia común.

El trabajo es sólo una primera etapa de un proceso en que se pretende ir incorporando información sobre nuevas e innovadoras experiencias en la región, y en ese sentido no pretende cerrar la discusión ni el análisis de la experiencia regional respecto de las formas y acciones encaminadas a encarar los desafíos planteados por los Ministros y las Altas Autoridades en el Programa de Vivienda Social y Asentamientos Humanos.

## Introducción

---

La Asamblea General de los Ministros y Autoridades Máximas de la Vivienda y Urbanismo de América Latina y el Caribe (MINURVI) encomendó a la Secretaría Técnica que con el apoyo de CEPAL recopilara información proveniente de los países sobre evaluación de programas de reducción de la pobreza y precariedad del hábitat a fin de incorporar esas experiencias en el Programa regional de vivienda social y asentamientos humanos.

Este Programa constituye una agenda para responder a las demandas sociales de las áreas urbanas de la Región en cinco temas reconocidos como prioritarios para las instituciones sectoriales del sector de la vivienda y del desarrollo urbano:

- Ampliar las escasas posibilidades que hoy tienen los pobres para acceder al suelo urbano.
- Proporcionar servicios, en especial aquellos de agua potable y saneamiento, a los barrios donde viven los hogares más vulnerables.
- Perfeccionar los caminos para que la población que carece de vivienda, o habita en viviendas precarias pueda acceder a alojamientos que satisfagan las exigencias básicas de confort, seguridad y salubridad.
- Contribuir, a través de la dotación y habilitación de espacios públicos a escala vecinal, local y de ciudad, al fortalecimiento del sentido de pertenencia, la convivencia social y la integración de los sectores más pobres a la sociedad urbana.

- Proveer espacios y facilidades para que los pobres urbanos puedan desarrollar actividades productivas e incrementar sus ingresos.

CEPAL colaboró en la tarea de profundizar el análisis de la aplicación de los programas en los países para preparar este documento a ser presentado en una sesión especial regional organizada por MINURVI durante el III Foro Urbano Mundial que se realizará en Vancouver en junio 2006.

Con el objeto de facilitar a cada país una evaluación de la efectividad de los programas en marcha con respecto a los ejes temáticos se entregó un cuestionario base. El instrumento fue diseñado para recoger información que permitiera evaluar los efectos de los programas, pudiendo evaluarse cada programa en uno o más aspectos. El diseño de las fichas se efectuó de modo que reflejara de manera más amplia posible los resultados obtenidos y características efectivas, más que limitarse a los resultados deseados de acuerdo con su formulación. En algunos casos se requería información cuantitativa básica para dimensionar y comparar los efectos que están teniendo los programas sobre la precariedad urbana. En otros casos, de información cualitativa que entregara la percepción de los ejecutores sobre el comportamiento y los efectos de los programas. Esta información no siempre ha estado disponible.

En el cuestionario fueron considerados los aspectos priorizados en el Plan de Acción Regional para los Asentamientos Humanos adoptado en 1995 por los países de la Región.<sup>1</sup> En esta primera etapa Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Panamá, Paraguay, Perú y República Dominicana evaluaron algunos de sus programas de acuerdo a los impactos sobre las áreas temáticas mencionadas.<sup>2</sup>

De manera sintética, se puede adelantar que los impactos más notables se identifican entre los programas que intervienen contemporáneamente en los diferentes ejes, gracias a encadenamientos virtuosos entre sus componentes. Facilitar el acceso al suelo para personas de menores recursos a través de diferentes mecanismos financieros, entregar una propiedad regularizada al beneficiario, y al mismo tiempo favorecer su educación y capacidad de gestión de sus bienes, permite el desarrollo de capacidades para poder acceder a otros tipos de financiamiento y a programas análogos en un futuro. Por su parte la creación de empleo, además de procurar una mayor estabilidad económica incrementa la capacidad de pago para afrontar nuevos gastos y fortalece el sentido de responsabilidad y compromiso. A su vez, el aumento en el nivel de vida lleva a poner una mayor atención por parte de los habitantes a la calidad de los espacios, tanto privados como públicos.

Programas que combinen acciones multipropósito exigen arreglos institucionales complejos que exceden el ámbito sectorial. En los países de la región, se han aplicado diversos modelos organizativos para ejecutar estos programas, entre los que destacan aquellos que incorporan a la institucionalidad local y a la comunidad de manera decidida. Sobre la base de un registro de las diversas formas institucionales existentes y de la manera en que se enlazan entre ellos el nivel nacional con el local, sería posible identificar las modalidades más convenientes para lograr una efectiva masificación de los programas de superación de la pobreza y precariedad en las ciudades.

---

<sup>1</sup> El Plan de Acción Regional de América Latina y el Caribe sobre Asentamientos Humanos fue aprobado en Santiago de Chile, por los países miembros de la CEPAL en la Reunión Regional de América Latina y el Caribe Preparatoria de la Conferencia de las Naciones Unidas sobre los Asentamientos Humanos (Hábitat II) y IV MINURVI (13 al 17 de noviembre de 1995). Su actualización fue preparada en el marco de la IX MINURVI y aprobada en el marco del vigésimo quinto período extraordinario de sesiones de la Asamblea General para realizar un examen y una evaluación generales de la aplicación del Programa de Hábitat (Hábitat II) en Nueva York, del 6 a 8 de junio de 2001.

<sup>2</sup> A fin de obtener una más amplia gama de experiencias de políticas urbanas y habitacionales emblemáticas en el marco de cada eje de estrategia común, se han incluidos algunos otros programas evaluados por CEPAL para que se amplíe el abanico de enseñanzas provenientes de nuevas iniciativas.



Los nuevos modelos de gestión muestran también una apertura mayor a la participación del sector privado, ONG, bancos, cooperativas, etc. Este tipo de participación todavía necesita de una adecuada regularización y control por parte del sector público, que sigue teniendo un rol fundamental y clave en la gestión de las políticas habitacionales y urbanas.

Otro aspecto fundamental que se destaca en la evaluación es que la formulación de programas que ofrezcan una diferenciación de la oferta habitacional para distintos sectores en la misma área, intervenciones en la provisión de infraestructura y en la conexión con las redes viales, y creación de espacios públicos, juegan un papel fundamental en materia de prevención y/o mitigación de las situaciones de aislamiento y exclusión que afectan a las personas de menores recursos, y les permiten, especialmente a los jóvenes, salir de su propio barrio y entrar en contacto con otras realidades urbanas.

Este trabajo no pretende cerrar la discusión ni el análisis de la experiencia regional, respecto de las formas y acciones encaminadas a encarar los desafíos planteados por los Ministros y las Altas Autoridades en el Programa de vivienda social y asentamientos humanos, sino más bien se presenta como un trabajo progresivo. La idea es que, una vez disponible, se vaya incorporando información de las nuevas e innovadoras experiencias implementadas en los países, para así seguir profundizando en el análisis y el perfeccionamiento de los programas que apuntan al desarrollo de la ciudad en su conjunto, de forma tal que no sean sólo experiencias aisladas, sino que constituyan una fuente válida de aprendizaje e incentivos.



## **I. Producción y mejoramiento del acceso al suelo**

---

Para responder a la demanda social de acceso al suelo y para prevenir el fenómeno de la ocupación ilegal del suelo se han identificado dos áreas de políticas prioritarias que se refieren a:

- mejorar la seguridad de la tenencia, particularmente para los sectores de menores recursos,
- desarrollar políticas en relación con la oferta de suelo urbano para sectores de escasos recursos.

Existen muchas tipologías de proyectos, los más efectivos son los que integran políticas de regularización con políticas urbano-ambientales y con mejoramiento habitacional, ya que una integración de los diferentes ejes resulta ser fundamental y estratégica. Sin embargo, estos tipos de programa integrados no son muy numerosos en la región, siendo más abundantes los que tiene solamente el componente de regularización dominial. Uno de los principales desafíos de las políticas de regularización dominial para el futuro es lograr que éstas aumenten su escasa cobertura frente a la masiva informalidad urbana.

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA, de Argentina) se dirige a los habitantes de barrios caracterizados por tener hábitat deficitario, con serias carencias de acceso al dominio de la tierra. Uno de los requisitos para participar en el programa es la localización en tierras con factibilidad de regularización dominial, y la finalidad del programa es la entrega de un título de propiedad, para garantizar el acceso al dominio de la tierra.

Este componente se acompaña con intervenciones en el campo de la infraestructura, del espacio público y de la vivienda. El Programa de nivel nacional contempla diferentes formas para regularizar tierras públicas y privadas, adecuando los procedimientos a la legislación de cada jurisdicción.

De la misma manera el Programa Rosario Hábitat (Argentina) se dirige a persona o grupo de personas que conforman una unidad económica doméstica, ubicados en asentamientos urbanos seleccionados, que ocupan terrenos en estado de inseguridad dominial, al margen de las normas vigentes de urbanización y cuyo nivel de ingresos les impide acceder a una solución habitacional a través del mercado inmobiliario. El proyecto se enfoca en la legalización del dominio de la tierra, prevé la adquisición de tierras y operaciones tendientes a la regularización física y legal, que garanticen la titularidad del dominio de cada lote a favor de los beneficiarios. El Programa incluye también una amplia variedad de acciones, en el campo de empleo, vivienda, provisión de servicios, espacio público y educación.

Para que estas políticas sean más eficientes, se necesita que al mismo tiempo se fortalezcan los instrumentos de planeación y gestión, se actualice el sistema catastral, y se cuente con un sistema de información sobre el mercado de la tierra, abierto y transparente. La complejidad de los trámites y los largos tiempos de actuación son los obstáculos principales para el buen éxito de los programas, por lo que resulta clave simplificar el sistema de regulación dominial.

Así por ejemplo, una de las modalidades del Programa Hábitat (México), denominada Planeación Urbana y Agencias de Desarrollo Hábitat, apoya el fortalecimiento de los instrumentos de planeación y gestión urbanas, así como la formación de instancias civiles dirigidas a impulsar iniciativas y prácticas de desarrollo local, con el fin de mejorar el entorno urbano y avanzar hacia la construcción de ciudades ordenadas, seguras, sostenibles, incluyentes y competitivas.

La principal finalidad del Proyecto Piloto de Regularización del Derecho Propietario Urbano (Bolivia) fue la de diseñar los mecanismos para que los propietarios privados y los programas de vivienda, puedan eliminar los obstáculos y cuellos de botella que les impiden cumplir con la entrega de títulos de propiedad saneados. La intervención prevé procesos de informes diagnósticos, saneamiento, planimetría y empadronamiento. De esta manera se favorecen las operaciones de aprobación de planimetrías de las remodelaciones por parte de los Municipios, se permite un adecuado registro en Catastro, la elaboración de informaciones confiables y ordenadas, a fin de contar con un registro basado en sistemas de información geográfica que brinde seguridad judicial. En el Programa COFOPRI (Programa Nacional de Formalización de la Propiedad Informal en Perú) la participación de la comunidad se desarrolla antes y durante el proceso de regularización. El programa posee una oficina de información que se encarga de recoger los requerimientos y dudas expresados por la comunidad. Estas inquietudes son incorporadas en los procesos futuros de regularización, ya que para lograr la sostenibilidad de las reformas de formalización, es necesario que los pobladores conozcan los beneficios posteriores a la formalización de la propiedad.

La potencial utilización de la propiedad como garantía para acceder al crédito es un elemento importante. El Programa COFOPRI intenta crear un mecanismo para ayudar a crear relaciones entre el mercado y los pobladores formalizados, basado en la reducción de los costos de identificación de potenciales prestatarios a través de la información generada en los procesos de formalización.

En el desarrollo de los proyectos más completos se incluye también la elaboración de mapas de riesgo, la realización de estudios para ordenar el uso de suelo con criterios de prevención de riesgos, el desarrollo de acciones de sensibilización de las comunidades, la realización de obras civiles para la mitigación y la adquisición de suelo para la reubicación de familias asentadas en zonas de riesgo no mitigable.

También hay que considerar la aplicación de diferentes formas para la regularización de tierras públicas y privadas. En su mayoría las regularizaciones se ejecutan sobre todo en tierras fiscales, dado que los procesos resultan más costosos y complejos cuando se trata de tierra privada. En general, cuando se trata de suelos privados, se emplea expropiación o negociación directa y cuando se trata de tierra fiscal, instrumentos de cambio de uso o una declaración que indica que el predio no requiere ser destinado al uso que tenía fijado con anterioridad a la ocupación.

En el Programa COFOPRI en Perú, la tierra privada tiene un costo de legalización, que no supera los 35 dólares, y se adjudica a título gratuito el derecho de propiedad de los lotes ubicados en terrenos del Estado.

En el programa Rosario Hábitat se subsidia el 80% del costo de regularización y se otorga financiamiento de hasta 240 cuotas para el resto, mientras los beneficiarios del Proceso de Legalización de Barrios Informales (Guatemala) cuentan con un subsidio directo que cubre el 75% del costo de la legalización por lote/familia.

No hay que olvidar que una regularización dominial del suelo, es decir a nivel legal y normativo, o urbana, es decir a nivel de infraestructura, genera un aumento del valor del suelo, plusvalía que muchas veces no viene invertida en la generación de oportunidades para los pobres sino que, por el contrario, en nuevos procesos de exclusión. Sin embargo, hay ejemplos de intervención que aprovechan la riqueza así generada para desarrollar e implementar nuevas políticas a favor de los pobres.

Por ejemplo, el Programa MetroVivienda (Colombia) tiene como objetivo transferir plusvalías a la población más pobre de Bogotá para garantizar el acceso al suelo formal. La aplicación integrada de distintos instrumentos de gestión del suelo previstos en la legislación colombiana (Ley 388) permite a los municipios participar de las plusvalías generadas por incorporación de predios al perímetro urbano, por definición de cambio de usos del suelo, autorizaciones para densificar y ejecución de obras que generan valorización.

Esta misma ley viene aplicada también en la Operación Nuevo USME, complementaria del programa MetroVivienda: la Ley 388, establece un tributo llamado participación en plusvalías, que permite al Municipio recuperar entre el 30% o 50% del incremento en los precios de la tierra derivados de los cambios formativos destinados a la compra de predios o inmuebles para desarrollar planes o proyectos de Vivienda de Interés Social, financiamiento de infraestructura vial y de sistemas de transporte masivo de interés general.

Establecer programas que se anticipen a las necesidades de acceso al suelo de los pobres, resulta clave para evitar la multiplicación de la informalidad y es menos costoso que corregir situaciones de hecho por medio de inversiones posteriores.

Para ello se requiere por una parte dinamizar la oferta de tierra urbana privada en el mercado legal y, por otra parte, utilizar tierras de dominio fiscal. En la Región existen ejemplos de instrumentos de intervención directa, como los bancos de tierras o reservas territoriales, y de instrumentos normativos para aumentar la oferta de suelo. El Programa Hábitat (México) facilita la creación de reserva de suelo a través de incentivos a las ciudades y zonas metropolitanas para la adquisición de suelo en zonas aptas para el desarrollo urbano y el asentamiento de los hogares en situación de pobreza patrimonial. Durante 2003 se apoyaron los procesos de incorporación de 16.200 hectáreas para uso urbano, incluidas las acciones de creación de reservas territoriales y de regularización para brindar seguridad jurídica a sus propietarios.

También el Programa MetroVivienda, promueve la construcción de vivienda social como un “banco de tierra”. MetroVivienda se encarga de comprar y urbanizar grandes extensiones de terrenos que posteriormente vende a las Organizaciones Populares de Vivienda y empresas

constructoras para la construcción y venta de vivienda. Es importante señalar que el programa controla también el precio máximo de venta de las viviendas, para lo cuál estableció la categoría denominada Vivienda de Interés Social Prioritaria (VIP), cuyo precio de venta no debe superar los 50 salarios mínimos legales vigentes (130 dólares).

En el Programa Nuevo USME (Colombia) para la obtención por parte del Municipio de tierras para fines colectivos (áreas de protección ambiental, vías, servicios públicos, equipamientos, áreas verdes) y terrenos para programas de vivienda de interés prioritario, se desarrollan mecanismos diferentes a la compra publica de tierras: la administración publica obtiene parte de los terrenos urbanizados en contraprestación por la ejecución de las obras de urbanización.

En lugar de comprar o expropiar tierra, ésta es adquirida a cambio de la asignación de aprovechamientos urbanísticos y de la ejecución de inversiones que legalmente corresponden a los propietarios de tierra. Quienes no acepten ingresar en el Programa pueden ser expropiados a un precio rural. A esto se suma la posibilidad legal que tiene la administración pública de pagar el precio de eventuales expropiaciones con certificados que representen los derechos de construir del mismo proyecto, salvo que el propietario derive su sustento de la tierra o no tenga otro modo de sobrevivir. En otras palabras, se puede utilizar este medio de pago sin erogación del presupuesto público sino con tierra urbanizada.

## **II. Provisión y acceso de servicios básicos de infraestructura**

---

Para una mejor provisión y acceso a servicios básicos de infraestructura, orientada a la población de menos recursos, se han identificado algunos campos de acción prioritaria:

- Incorporar las necesidades de los sectores de escasos recursos en la provisión del agua y saneamiento
- Asegurar la continuidad y sostenibilidad del servicio de agua y saneamiento
- Proporcionar servicios de agua y saneamiento, en el mejoramiento barrial en tugurios
- Mejorar el manejo de desechos sólidos

Paralelamente a la ampliación de infraestructura y la mejora o reposición de infraestructura, la Región requiere ejecutar cuantiosas obras para el tratamiento de residuos líquidos a fin de que no afecten negativamente la calidad ambiental en las ciudades. El Programa de Desarrollo Social en Áreas Fronterizas del Noroeste y Noreste Argentino (PROSOFA) destina el 80% de su inversión al saneamiento básico, lo que incluye intervención en los sistemas de agua potable domiciliarios y comunitarios, en los sistemas individuales de eliminación de excretas, en la construcción de baños y núcleos húmedos, y en sistemas de tratamiento individuales y/o comunitarios de aguas servidas, como plantas de tratamientos con filtros biológicos. Estas mejoras son acompañadas por obras de equipamiento, de salud y de tipo comunitario, que ocupan las inversiones restantes.

Otra experiencia significativa es el Programa Rosario Hábitat, Argentina, que realiza mejoramientos en infraestructura, como redes de agua corriente, desagües cloacales y pluviales, electricidad, alumbrado, gas, conjuntamente a obras de protección ambiental, mejoramientos en la red vial y habitacionales.

Algunos de estos programas contemplan además un mejoramiento en el manejo de desechos sólidos, el mismo Programa Rosario Hábitat entrega paqueteros cada dos viviendas y cestos para residuos para el espacio público, y el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA, Argentina), financia la provisión y colocación de cestos domiciliarios y contenedores en espacios públicos.<sup>3</sup>

Otro aspecto importante es la aplicación de tecnología alternativa, que puede facilitar la intervención como la mantención, bajar los costos de ejecución, responder de manera eficiente a situaciones de emergencia dadas por topografía y/o falta de planificación, y permitir el empleo de mano de obra local. El Programa de rehabilitación y mejoramiento de asentamientos humanos marginales de las áreas urbanas en situaciones de ausencia de servicios sanitarios de El Salvador, realizado por FUNDASAL, busca soluciones tecnológicas alternativas usando alcantarillado de pequeño diámetro y poca profundidad (ADP/PP). Las ventajas de esta tipología alternativa son contar con una tecnología que resulta adecuada dadas las características topográficas de los barrios y su bajo costo de instalación, operación y mantención.<sup>4</sup>

Estos tipos de intervenciones requieren de un componente de capacitación y educación de la población usuaria, para garantizar su adecuado funcionamiento y mantención, y que al mismo tiempo asegure la continuidad y sostenibilidad de los proyectos. FUNDASAL se encarga durante 5 años de la concientización y capacitación de la población para el uso y la mantención del sistema de alcantarillado alternativo. Además, durante la ejecución de las obras, se aplican mecanismos de participación como los de “ayuda mutua” y esfuerzo propio, se trabaja con mano de obra comunal, con poca o ninguna calificación, y se forman equipos y reuniones informativas para los mismos.

El PROSOFA (Argentina) cuenta con componentes de: i) promoción y fortalecimiento de capacidades para la participación, organización y control social; ii) capacitación para el buen uso y mantenimiento de las obras construidas y los servicios instalados; iii) gestión participativa y asociada de los proyectos en todas sus etapas; iv) adecuada operación y mantenimiento de las obras y provisión de los servicios; v) prácticas de higiene apropiadas.

El PROMEBA (Argentina) conjuntamente con el mejoramiento del manejo de desechos sólidos, desarrolla un programa de educación ambiental, que se ejecuta a través del Plan de Intervención Ambiental, y que provee instrucción respecto del manejo de residuos sólidos domiciliarios, chatarra y otros en lotes y en espacio público.<sup>5</sup>

En los últimos años, en la medida que la demanda por servicios básicos ha aumentado en forma mucho más rápida que la capacidad de respuesta de los sistemas públicos convencionales, fue necesario buscar nuevas fuentes de recursos e introducir criterios de eficiencia en la gestión de los servicios, creando un tipo de gestión integrada. Por ejemplo, el PROMEBA de Argentina es un programa federal, cuya formulación y ejecución es descentralizada a través de provincias y municipios, con sus respectivas Unidades Ejecutoras Provinciales y Municipales. Los proyectos requieren para su diseño y materialización de la acción coordinada de diversos organismos y entidades sectoriales a escala local.

<sup>3</sup> Más ejemplos en el Subprograma de Mejoramiento de Barrios, Bolivia.

<sup>4</sup> Otras experiencias: PROSOFA, Argentina; Rosario Hábitat, Argentina; PROMEBA, Argentina; Modernización del Sector Sanitario, Chile.

<sup>5</sup> Otros ejemplos: Subprograma de Mejoramiento de Barrios, Bolivia; Rosario Hábitat, Argentina; Modernización del Sector Sanitario, Chile; SANASA, Brasil; PAT PROSANEAR, Brasil.



A raíz de algunas experiencias, se ha reconocido que es posible asignar ciertas funciones a actores privados, para garantizar la eficiencia económica o para aquellos casos en que los municipios no cuentan con suficientes fondos o con la capacidad de gestión para actuar. Sin embargo, la naturaleza pública de los servicios urbanos debería ser cautelada más allá de los intereses económicos particulares y la privatización debe tener lugar en el marco de una adecuada regulación y además con la participación de los beneficiarios. En ausencia de una real capacidad de regulación y de control por parte de la administración pública, soluciones de este tipo corren el riesgo de tener consecuencias negativas para la población pobre.

En el programa PROSOFA (Argentina) ha sido clave la estrategia de asociatividad entre actores en la formulación, ejecución, operación y mantención de los proyectos que se financian. El Programa subsidia obras y equipamientos a empresas proveedoras de servicios, cooperativas, ONG, Ministerios Provinciales, Gobiernos Municipales, y Entes Reguladores. La operación y mantenimiento no están incluidos en el financiamiento, por lo que desde el inicio del proyecto se identifican, a partir de acuerdos con los actores claves, las actividades y recursos que cada uno de ellos debe aportar para garantizar el funcionamiento. Por otra parte, a través de su componente de participación y capacitación, el PROSOFA procura fortalecer las capacidades de la población para ejercer el control de los compromisos asumidos por los diferentes actores.<sup>6</sup>

Ampliar el acceso de los pobres urbanos a los servicios básicos requiere de importantes inversiones en infraestructura, tanto para extender las redes como para evacuar y tratar los desechos. Un desafío central para proveer suficientes servicios a los pobres urbanos es, por lo tanto, el diseño de mecanismos financieros y subsidios, que hagan operables y accesibles los servicios.

En el Subprograma de Mejoramiento de Barrios, de Bolivia, los recursos de financiamiento para los proyectos provienen en un 70% de transferencias no reembolsables del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y del Programa Nacional de Subsidio a la Vivienda (PNSV) y en un 30% de aporte local (municipio o comunidad). Se utiliza el subsidio no reembolsable para financiar el costo de las conexiones domiciliarias.

En el PROPASA, de Argentina, las obras y el equipamiento se financian por medio de subsidios no reembolsables, entregados por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios, directamente al contratista de la obra, una vez aprobados los certificados de avances por los Entes Locales y por el personal responsable de la ejecución del programa en las provincias. Este mecanismo constituye un circuito rápido y eficiente de pagos, con controles contables claros y controles sociales instalados.

Para los grupos de menores ingresos también es difícil afrontar los cobros de conexión y de consumo, que pueden ser significativamente altos en especial para asentamientos no planificados en localizaciones alejadas. Por esta razón, se requiere utilizar otros tipos de facilidades como la elaboración de modalidades de pago y cobro específicas y la negociación con las empresas de servicios de condiciones de conexión para atender a los tugurios.

Por ejemplo, el PROMEBA opera tanto como facilitador, para que las empresas prestatarias apliquen una tarifa social y los organismos estatales otorguen subsidios al consumo para familias indigentes, y adicionalmente como garante por la conexión de los servicios en los tugurios.

La Sociedad Abastecimiento de Agua e Saneamiento (SANASA), en Brasil, cuenta con un sistema de subsidios cruzados, partiendo del principio que el contaminador paga. Así, las industrias

---

<sup>6</sup> Otros ejemplos: Rosario Hábitat, Argentina; Subprograma de Mejoramiento de Barrios, Bolivia; PROMEBA, Argentina; Modernización del Sector Sanitario, Chile; ACUACAR, Colombia.

que contaminan los recursos naturales pagan una tarifa mayor, que subsidia la tarifa social más baja, y de esta forma se garantiza la capacidad de pago de la población de menores recursos.<sup>7</sup>

En PROSOFA, las tarifas sociales o diferenciales, las modalidades de pago y cobro específicos para los sectores pobres son algunos de los beneficios claves que se espera obtener como resultado de la negociación entre los diferentes actores. Algunas empresas, cooperativas y organismos provinciales ya están aplicando modalidades de tarifas sociales para poblaciones en situación de pobreza y vulnerabilidad social.<sup>8</sup>

---

<sup>7</sup> Otros ejemplos: Programa Rosario Hábitat, Argentina; PROMEBA, Argentina; ACUACAR, Colombia; Modernización del Sector Sanitario, Chile; PAT PROSANEAR, Brasil.

<sup>8</sup> Otras experiencias: Programa Rosario Hábitat, Argentina; Modernización del Sector Sanitario, Chile; ACUACAR, Colombia; SANASA, Brasil.

### **III. El mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de nueva vivienda**

---

Para el desarrollo de políticas y programas que tengan efecto en el mejoramiento de la calidad habitacional y construcción de vivienda, se ha revisado una importante batería de políticas y programas habitacionales innovadores en 4 grandes áreas:

- Provisión de nueva vivienda,
- Mejoramiento del parque publico deteriorado,
- Mejoramiento de barrios consolidados,
- Mejoramiento de barrios tugurizados.

Por lo que se refiere a la provisión de nueva vivienda, los programas analizados ofrecen diferentes ejemplos de estrategias, como la creación de mecanismos financieros y normativos que faciliten el acceso a la vivienda, disposiciones que garanticen una provisión suficiente y adecuada de tierras para nuevos proyectos, y construcción de nuevos asentamientos. El Programa de Subsidio Habitacional de la República Dominicana entrega un subsidio en forma de Bono Monetizado y Bono Tierra, para completar el pago inicial de una vivienda construida y financiada por el sector privado, ofrecida en tres tipologías en base al nivel de ingreso del beneficiario. Al mismo tiempo, se preocupa de la provisión de terreno suficiente para la construcción aproximada de 200.000 viviendas sociales.

El Programa de Redescuentos de Créditos Hipotecarios, de Paraguay, se ocupa de la construcción de viviendas, entre los 60 y 90 metros cuadrados, facilitando la operación por medio de la entrega de créditos hipotecarios y redescuentos de la hipoteca. Por otro lado, el Programa de Financiamiento de Vivienda (PFV) de Bolivia se ocupa sólo de mecanismos financieros, apoyando el acceso a nueva vivienda a través de la entrega de un subsidio parcial del valor de la cuota inicial, ya sea por construcción o compra. Además, como requerimiento para su implementación, el PFV requiere de la aplicación de la Norma Urbana Básica, o sea, condiciones para otorgar la aptitud de uso al suelo en los asentamientos humanos concentrados, y de la Norma Técnica de Vivienda, que reglamenta los procesos de producción de soluciones habitacionales considerando estándares mínimos en función del logro del bienestar y mejores condiciones de vida. El Programa de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua de Paraguay, tiene como objetivo constatar la viabilidad global (económica, financiera, técnica, social y cultural) de un modelo cooperativo de vivienda replicable, basado en la experiencia positiva de autogestión cooperativa y ayuda mutua, en materia de hábitat de otros países. Son las cooperativas las que compran los materiales, contratan la mano de obra especializada, toman todas las decisiones, organizan talleres de capacitación, actividad sociales, y se encargan de la recolección de basura.

El Programa Fondo Solidario de Vivienda de Chile, prevé una gama más amplia de intervenciones, entre las cuales se encuentran la creación de nuevos conjuntos de vivienda, a través de la adquisición de viviendas nuevas, la construcción de vivienda en nuevos terrenos (85% de las soluciones) o en el mismo sitio en que las familias residen. El Programa provee un subsidio del 70% destinado a la construcción de la vivienda y del 30% a la compra del terreno y su urbanización. Además el reglamento establece que en el caso de nuevas construcciones de uno o más pisos, el Permiso de Edificación, a que están sometidos los proyectos, debe contemplar una futura ampliación hasta alcanzar una superficie edificada de al menos 50 m.<sup>9</sup>

En la Región la mayoría de las políticas se orienta de manera preferente a promover la producción de nuevas unidades, aún si el principal problema de vivienda que exhibe la Región es de tipo cualitativo. Los problemas cualitativos se enfrentan particularmente en los asentamientos espontáneos, aún si los países con políticas habitacionales de larga trayectoria comprueban que los conjuntos de viviendas sociales, contruidos en el pasado con estándares mínimos, experimentan procesos de deterioro físico y funcional. Para prevenir estos procesos, se requiere aplicar programas de mantenimiento del parque habitacional, también de viviendas sociales, completar y renovar los conjuntos existentes con nuevos servicios en la medida que los barrios se consoliden.

El Programa Tu Casa, de México, provee subsidios para la ampliación y el mejoramiento físico de vivienda urbana y suburbana y programas de difusión para orientar a que las familias mantengan y conserven en forma adecuada sus viviendas. Generalmente busca la participación de los habitantes a través de la organización de las familias para mano de obra y apoyo mutuo.

El Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas “Mejor Vivir”, de Argentina, interviene en barrios consolidados, entregando infraestructura urbana indispensable y mejoramientos a través de refacción, ampliación o terminación de las viviendas construidas con materiales no precarios y en terrenos propios, y con especial énfasis en mejoras de los locales y servicios sanitarios.<sup>10</sup>

---

<sup>9</sup> Otros ejemplos de provisión de nuevas viviendas se encuentran en los Programas: Programa Mejoramiento de la Comunidad, Paraguay; Programa de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua, Paraguay; Programa Federal de Reactivación I y II y Programa de Construcción de Vivienda, Argentina; MetroVivienda, Colombia.

<sup>10</sup> Otras experiencias significativas son: Programa de Subsidio Habitacional, República Dominicana; Fondo Solidario de Vivienda, Chile; Programa de Subsidio Habitacional, República Dominicana.

Gradualmente, las políticas habitacionales han estado dando mayor atención a la consolidación de los asentamientos informales, en vez de optar por trasladar sus habitantes a conjuntos de nuevas viviendas.

El Programa de Financiamiento de Vivienda – Subprogramas Solidarios de Vivienda Saludable y Social Productiva, de Bolivia, prevé la mejora de construcciones precarias de madera o tapiales de barro, y la introducción de módulos de baños y cocina. Además incluye la participación de los beneficiarios a través de acciones de capacitación en autoconstrucción y albañilería y educación para su mejor uso. De esta manera, al tener conocimiento, los habitantes logran el mejoramiento y la ampliación progresiva de la vivienda. En el mismo Programa, el Subprograma Financiero– Fondo Rotatorio entrega micro créditos, con subsidio a la tasa de interés, para la mejora de viviendas en áreas urbanas de más de 5.000 habitantes.

El Programa Mejoramiento de la Comunidad, de Paraguay, se ocupa tanto de la entrega de nuevas viviendas, como de la regularización de barrios informales, a través del mejoramiento de viviendas, infraestructura, servicios básicos, espacios de producción comunitaria y regularización de tenencia de los terrenos. De la misma manera, el Programa Rosario Hábitat se ocupa del mejoramiento de los asentamientos irregulares de la ciudad de Rosario, con una serie de acciones integradas, entre las cuales el mejoramiento habitacional, con construcción parcial o total del baño con instalaciones (de cloacas, agua, luz, gas), artefactos sanitarios, grifería, con conexiones para cocina y lavadero. Para la reconstrucción parcial de vivienda el Programa provee de una canasta de materiales a fin de reconstruir partes de la vivienda. Además contempla la construcción de una solución habitacional mínima, en el caso de reubicación dentro del mismo asentamiento, y la provisión de infraestructura básica, equipamiento comunitario, fortalecimiento de las redes sociales y generación de trabajo e ingresos.<sup>11</sup>

Se puede notar que la casi totalidad de las experiencias presentadas hasta ahora contemplan un tipo de intervención integrada, focalizada no solamente en la construcción y/o mejoramiento de la vivienda si no también completadas con otros programas como salud y educación, provisión de servicios adicionales que se requiere para construir barrios que faciliten la inclusión social de todos los habitantes de la ciudad.

Se aprecia en la Región un aumento en la importancia de densificar el tejido urbano. Algunos países ya han aplicado patrones de mayor densidad y pueden exhibir experiencias interesantes que deberían ser aprovechadas.

Por ejemplo el Programa Fondo Solidario de Vivienda (Chile) establece 7 tipologías de soluciones habitacionales, de las cuales 5 están referidas a potenciar la densificación urbana de predios existentes.<sup>12</sup>

El Programa de Cooperativas de Viviendas por Ayuda Mutua de Paraguay prevé la construcción de un barrio con 300 viviendas, con una densificación de las familias en lotes de 200 metros cuadrados, lo que es considerado adecuado en Paraguay. Están previstos también barrios cooperativos productivos sustentables, espacios públicos y productivos. Las viviendas entregadas son unifamiliares y miden 70 metros cuadrados, de 1 a 3 dormitorios, e incluyen cocina, baño, agua

---

<sup>11</sup> Otras experiencias significativas son: Fondo Solidario de Vivienda, Chile; PROMEBA, Argentina; Programa “Casa Mejor”, Brasil; Programa de Desarrollo Local (PRODEL), Nicaragua; Programa de Mejoramiento Integral, Colombia, Fundasal, El Salvador.

<sup>12</sup> i) Densificación Predial, ii) Construcción de Viviendas en el mismo sitio en que residen las familias, iii) Adquisición de Viviendas Usadas, iv) Adquisición y Rehabilitación de Viviendas en Cites, v) Adquisición, Rehabilitación y Subdivisión de Edificios Antiguos para convertirlos en viviendas.

corriente, sitio para lavar ropa y comedor. En este Programa son los mismos beneficiarios, en forma de cooperativas, los que se preocupan de la gestión, realización y manutención del proyecto.<sup>13</sup>

No hay que olvidar que una elaboración participativa permite la generación de capacidades y el fortalecimiento de la organización social de los beneficiarios. Ambos factores producen un sentido de pertenencia a la comunidad, y al mismo tiempo educan a los habitantes respecto de la mantención y cura de sus espacios. Por ejemplo, el Programa Financiamiento de Vivienda – Subprogramas Solidarios, (Bolivia) capacita a los habitantes en la autoconstrucción y albañilería, y educa para el mejor uso de la vivienda. Al tener conocimiento en autoconstrucción, los beneficiarios logran el mejoramiento y la ampliación progresiva de la vivienda.

Los Programas Hábitat y Tu Casa (México) proveen esquemas de capacitación y difusión para orientar a las familias para que mantengan y conserven en forma adecuada sus viviendas y piden el apoyo de los beneficiarios en forma de mano de obra y ayuda a otras familias.<sup>14</sup>

Debido al alto valor del suelo en muchos casos las políticas de vivienda social, se ven forzadas a localizar los proyectos en las periferias o sectores de escaso valor urbano, con los consecuentes riesgos de lejanía y exclusión de los otros sectores de la ciudad. Para mitigar estos efectos indeseados, algunas políticas de vivienda eligen intervenir exclusivamente en barrios consolidados, como el Programa Federal de mejoramiento de Vivienda “Mejor Vivir” (Argentina), que pone como exigencia de acceso al programa poseer una vivienda en terreno propio, o como el Programa Rosario Hábitat (Argentina), que descarta la idea de erradicación de los barrios informales y, en su lugar, plantea la propuesta de trabajar en la transformación de los asentamientos en barrios estables, mediante refuerzo de redes físicas y sociales, los barrios se conectan a la trama urbana a través de la apertura de calles y la conexión a todas las redes de servicios de infraestructura.

Otros programas miran a una mayor integración con el urbe, trabajando en la conexión de infraestructura y servicios, como en el Programa de Mejoramientos de Barrios (PROMEBA), Argentina, donde, en los casos de relocalización total por riesgo, se ha mejorado la conectividad a través de nexos viales y peatonales, transporte público, y una mejor organización de recolección de residuos. Los nexos mencionados vinculan los nuevos asentamientos con los centros de salud y el entorno, mientras los espacios públicos integran a los barrios vecinos. Otro ejemplo es el Programa de Subsidio Habitacional, República Dominicana que, para la ubicación de los proyectos de construcción, considera la conexión vial con el resto de la ciudad como una de las condiciones primarias.<sup>15</sup>

Se observan también avances en los programas a nivel nacional orientados hacia una apertura mayor a experiencias innovadoras de políticas habitacionales, que incluyen a los municipios y a los grupos organizados, para que participen en la gestión habitacional. En estos programas, el nivel municipal logra fortalecer su papel de articulador entre el Estado, el sector productivo y la demanda.

---

<sup>13</sup> Otros ejemplos: el Programa Subsidio Habitacional, República Dominicana; Programa Hábitat, México. Casos de logro de parcial densificación: Programa Mejoramiento de la Comunidad, Paraguay; Programa de Financiamiento de Vivienda, Bolivia; Programa Federal de Reactivación I y II y Programa Federal de Construcción de Vivienda, Argentina.

<sup>14</sup> Otros ejemplos: Programa Rosario Hábitat, Argentina; PROMEBA, Argentina; Programa Mejoramiento de la Comunidad, Paraguay; Fondo Solidario de Vivienda, Chile; Programa de Subsidio Habitacional, República Dominicana.

<sup>15</sup> Otros ejemplos: Rosario Hábitat, Argentina; Programa de Mejoramiento de la Comunidad, Paraguay; Programa Fondo Solidario de Vivienda (FSV), Chile; Programa Hábitat, México; Plan de Mejoramiento Integral de Barrios, Colombia; Programa Multifase de Atención a la Pobreza Urbana, México.

En el Programa Mejoramiento de la Comunidad (Paraguay), los Municipios se vuelven los articuladores entre el Estado y la demanda y el sector privado, ocupándose principalmente de la provisión de terreno para la implementación del proyecto.

En el Programa Fondo Solidario de Vivienda (Chile), el Municipio actúa directamente a través de sus Oficinas de Vivienda en la difusión y organización de la demanda y como patrocinador de los grupos postulantes. Esta apertura y coordinación con el sector municipal logra también una mejor articulación de inversiones públicas y privadas en el sistema de financiamiento.

En términos generales, el sector privado ha ido adquiriendo un papel cada vez más importante en la construcción y oferta de viviendas de interés social, mientras las entidades públicas siguen a cargo de la fijación y control de normas, estándares y precios de la vivienda, y, en algunos casos, llevan a cabo el proceso de postulación y asignación de subsidios. Por su parte se ha traspasado la gestión financiera a bancos y otras instituciones privadas. Estas nuevas políticas facilitan el acceso a la vivienda por medio de subsidios directos, ahorro previo y crédito en condiciones de mercado.

En el Programa Fondo Solidario de Vivienda, Chile, el Estado entrega un subsidio correspondiente al 96% de la inversión, mientras el restante 4% corresponde al aporte del ahorro de las familias postulantes. No se considera la participación del sistema privado de inversiones en el financiamiento. No obstante el Programa considera otros aportes que pueden provenir de fuentes públicas o privadas (municipios, fundaciones, corporaciones), que complementan el financiamiento del proyecto y que se adicionan a los montos de ahorro y subsidio.

En el Programa de Redescuento de Créditos Hipotecarios (Paraguay), las Instituciones Intermediarias de Financiamientos (IIF), que representan el sector privado, financian la construcción de las viviendas y conceden los créditos hipotecarios a los beneficiarios finales. A fin de promover dichos créditos, el sector público, en este caso el Consejo Nacional de la Vivienda y del Banco nacional de la Vivienda (CONAVI/BNV), otorga a las IIF calificadas, líneas de créditos para el redescuento de dichas hipotecas.<sup>16</sup>

La incorporación de sistemas de ahorro popular permite promover y constituir el ahorro previo que es el mecanismo indispensable para el acceso a programas financieros de vivienda social para la población de menores recursos. A su vez, el sistema de ahorro popular permite fomentar la cultura de pago, incrementa la capacidad de pago de los usuarios para asumir nuevos gastos, y fortalece el sentido de responsabilidad y compromiso hacia la comunidad.

En Paraguay, el Programa Cooperativas de Viviendas Mutuas exige un aporte, acorde con los ingresos del solicitante, previo al crédito hipotecario. La experiencia señala que las familias ahorran en promedio un salario mínimo (180 dólares) antes de acceder al crédito hipotecario, pagando cuotas mensuales de aproximadamente 4% del salario mínimo.

En el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, de México, el financiamiento se basa en el ahorro que pone el beneficiario, un subsidio bipartito (subsidio federal y local) y, ocasionalmente, se puede complementar con crédito a través de algún intermediario financiero.

Como última observación, es importante especificar que los sistemas actuales de selección de beneficiarios son de considerable complejidad. La evaluación realizada nos muestra que no

---

<sup>16</sup> Otros ejemplos: Programa Financiamiento de Vivienda –Subprogramas Solidarios, Bolivia; Programa de Redescuento de Créditos Hipotecarios, Paraguay; Programa Federal de Reactivación I y II Y Programa Federal de Construcción de Viviendas, Argentina; El Programa Subsidio Habitacional y Programa de Mejoramiento de Viviendas, República Dominicana; Programa Rosario Hábitat, Argentina; Programa Mejoramiento de la Comunidad, Paraguay; PROMEBA, Argentina; METROVIVIENDA, Colombia; Fundasal, San Salvador; PRODEL, Nicaragua; Programa “Casa Mejor”, Brasil.

siempre los recursos se dirigen hacia los más necesitados. Por ejemplo el Programa de Subsidio Habitacional, de la República Dominicana, otorga subsidios a familias de ingresos medio y medio-bajo, así como el Programa Redescuento de Créditos Hipotecarios de Paraguay se dirige solo a familias de nivel económico medio, cuyos ingresos oscilan entre 1 y 4 Unidades de Salario Mínimo (157 dólares USA). En México, el Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva “Tu Casa”, está enfocado a la población más necesitada independientemente de si forma parte de la economía estructurada. De hecho los que participan de este programa pertenecen al sector informal.

Por otro lado muchas veces, los proyectos están tan focalizados en las necesidades de los estratos más bajos de la población que, especialmente en la construcción de nuevos asentamientos, tienden a crear ambientes sin heterogeneidad y sin posibilidad de contacto entre las diferentes clases sociales. Sin embargo, hay ejemplos de políticas que intervienen en contra de esta homogenización y donde en muchos casos se ha logrado, parcialmente, una heterogeneidad social entre los habitantes de una misma área.

Esto ha sido posible, por ejemplo, gracias a una buena localización, al favorecer intervenciones de recupero en lugar de la reubicación, como en el Programa Fondo Solidario de Vivienda (Chile), cuyos proyectos referidos a potenciar la densificación urbana de predios existentes en zonas urbanas consolidadas, presentan mayores posibilidades de crear vínculos con grupos de diversas estratificaciones sociales. Adicionalmente una mejor integración urbana entre grupos sociales se puede alcanzar a través de la diferenciación de la oferta, como en el Programa de Financiamiento de Vivienda– Subprograma Subsidio Parcial a Cuota Inicial (Bolivia), que dispone de diferentes tipos de subsidios en relación a beneficiarios de diferentes clases sociales.



## **IV. Dotación y mejoramiento de espacio público y equipamiento social**

---

Se han identificado dos grandes áreas para la acción prioritaria en este eje:

- Proveer espacio público y equipamiento que atiendan a las necesidades vecinales de los sectores populares en el ámbito local y que mejoren las conexiones de las áreas segregadas con un territorio amplio a escala urbana;
- Utilizar procesos de desarrollo del espacio público para acumular capital social.

Las variadas experiencias regionales que se han analizado, permiten comprobar las numerosas ventajas que se generaron gracias al desarrollo de programas y proyectos de dotación y mejoramiento de espacio público y equipamiento. Uno de los elementos que se destacan del análisis de los sistemas de transporte implementados en la Región es que una mejor conectividad con la urbe disminuye la estigmatización y el aislamiento, generando intercambio y comunicación entre las diferentes partes de la ciudad.

Por ejemplo, el Proyecto TransMilenio en Bogotá (Colombia) ha logrado relacionar a los sectores más pobres con territorios más amplios, gracias a la construcción de redes de alamedas y ciclo-rutas de la ciudad, integradas con redes de espacio público, que complementan los sistemas de movilidad y equipamiento.

Resulta significativo mencionar que el objetivo de una mejor integración urbana se alcanza también gracias a proyectos de mejoramiento barrial que incluyen la creación o recuperación de infraestructura. El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) de Argentina incluye la consolidación del sitio a través del reordenamiento de la trama urbana, la provisión de redes de servicios de infraestructura básica, y una parte significativa de la inversión es destinada a la ejecución de redes viales, peatonales y alumbrado público.

El programa de Pavimentación Participativa de Chile, complementa otros programas de intervención física de la vivienda en el hábitat, con la pavimentación de calzadas correspondientes a calles y pasajes.<sup>17 18</sup>

La creación y el fortalecimiento de espacios públicos multifuncionales para actividades deportivas o culturales se relaciona con el aumento de la cooperación entre los habitantes, con mayores interrelaciones personales, lo que a su vez produce un rol preventivo del crimen (en particular entre los jóvenes) y un aumento general de la seguridad. Este efecto ha sido notado, por ejemplo, en los espacios públicos entregados por el Programa de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua (Paraguay). Estas áreas son multifuncionales y abiertas tanto a las familias del barrio como a las comunidades vecinas, se han generado talleres de capacitación cultural, con la realización de festivales y actividades artísticas. Existen también diversas actividades sociales en la que participa toda la comunidad, así como también deportivas que incluyen a vecinos del lugar.

El Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA) de Argentina incluye la construcción de playones deportivos, centros recreativos, plazas y/o equipamiento comunitario. El municipio y los vecinos se hacen cargo del mantenimiento y organizan actividades deportivas, culturales y recreativas para los pobladores del barrio y del entorno. Durante la ejecución del programa, la participación ciudadana ha ido aumentando y los vecinos se han apropiado a cabalidad de los espacios públicos para uso personal y colectivo.<sup>19</sup>

Las experiencias realizadas nos enseñan que la participación directa de la comunidad en la gestión, actuación y mantención de las obras de un proyecto educa la ciudadanía a cuidar y defender su espacio y contribuye a potenciar su capacidad de organización y formulación de nuevas iniciativas. En el Programa de Pavimentación Participativa (Chile), los habitantes participan directamente en los Comités de Pavimentación en la fase de postulación de proyectos, y posteriormente se involucran en la gestión y control de su ejecución. Así la comunidad organizada aborda acciones de capacitación comunitaria, control ciudadano en la ejecución de las obras, y se involucra en la gestión de otros proyectos orientados al mejoramiento integral de su propio barrio (iluminación pública, áreas verdes, mobiliario urbano y señalética urbana).<sup>20</sup>

Entre los programas y proyectos de dotación y mejoramiento de espacio público y equipamiento, se debe dedicar particular atención a la recuperación de las áreas públicas patrimoniales, tanto desde el punto de vista de los valores arquitectónicos, históricos, urbanos como de los rituales, costumbres y actividades tradicionales y populares.

---

<sup>17</sup> Gracias al Programa a finales del año 2005 se han pavimentado 3.954 Km. de vialidad local (barrial) por un total de 543.000 hogares beneficiados.

<sup>18</sup> Otras experiencias significativas se encuentran en los programas siguientes: PROMEBA, Argentina; Proyecto Rosario Hábitat, Argentina; Programa de Pavimentación Participativa, Chile; Plan Mejoramiento Integral, Bogotá, Colombia.

<sup>19</sup> Otras experiencias significativas se encuentran en los Programa de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Paraguay; Rosario Hábitat, Argentina; Plan de formación en Recreación, Palmira, Colombia; Proyecto de animación Urbana, México.

<sup>20</sup> Para examinar otras experiencias significativas mirar el Programa de Cooperativas de Vivienda por Ayuda Mutua, Paraguay; PROMEBA, Argentina; Rosario Hábitat, Argentina; Programa de Pavimentación Participativa, Chile; Programa Concursable de Espacios Públicos Patrimoniales; Plan Alerta del Barrio Saavedra, Buenos Aires, Argentina; Programa de Recuperación y Animación participativa de Espacios Públicos, Calama, Chile; Programa Comuna Segura, Chile.

En este ámbito, vale la pena destacar como ejemplo significativo, el Programa Concursable de Espacios Públicos Patrimoniales (Chile), inserto en el Programa más amplio de Recuperación del Patrimonio Urbano. Este consiste en obras de rehabilitación y revalorización de espacios públicos de valor patrimonial, que reconocen los valores tanto materiales (lugares) como inmateriales (folclor). También el Plan de Reubicación y Modernización del Centro Histórico de Quito (Ecuador), ha buscado devolverle al centro su importancia funcional, recuperando y promoviendo el uso correcto y el mantenimiento de los edificios públicos y privados, haciéndolos más atractivos para los visitantes.

La calidad del diseño y la materialidad de los espacios públicos son esenciales: los árboles, las plantas y el mobiliario urbano son elementos prioritarios para mejorar la calidad de los espacios público. La iluminación y la pavimentación de las veredas y calles son fundamentales, sobre todo para una mayor seguridad.

El Programa de Mejoramiento de la Comunidad (Paraguay), constituye una estrategia privilegiada para abordar simultáneamente el problema de la “vivienda digna” con la creación de espacios de producción comunitaria. El Programa incluye el mejoramiento del hábitat mediante sistemas tradicionales de construcción, lo que permite que población se apropie y perciba los espacios como propios y no ajenos.

El Programa Concursable de Espacios Públicos Patrimoniales (Chile), considera como elementos prioritarios del diseño de los espacios públicos, la iluminación, el mobiliario urbano, las áreas de juego y recreación para jóvenes, la conformación de áreas verdes en bandejoneras centrales y la recuperación de terrenos urbanos en deterioro para usos alternativos.<sup>21</sup>

Las experiencias se caracterizan por la presencia de una atenta y precisa coordinación y articulación de diferentes instituciones y agentes, los que se encargan de la participación y seguridad ciudadanas, actúan como diseñadores, ejecutores y/o evaluadores, y movilizan además recursos tanto públicos (nacionales y locales) como privados e internacionales. Adicionalmente, en su mayoría, estos programas se han desarrollado en el ámbito local, reclutando a actores locales claves, con experiencia en la materia (organizaciones no gubernamentales y organizaciones sociales), y han logrado involucrar de manera importante la participación de la comunidad, lo que ha permitido identificar y resolver en manera eficaz los problemas con los mismos habitantes.

---

<sup>21</sup> Otros programas de interés en este tema son el PROMEBA, Argentina; el Programa de Pavimentación Participativa, Chile; y el Rosario Hábitat, Argentina.



## **V. Provisión de espacios para el desarrollo de actividades productivas y generación de empleo e ingresos**

---

Se han identificado como ejes de acción en este contexto:

- Mejorar la cartera de activos (capital humano, social y productivo) de los pobres urbanos en su dimensión económica.
- Crear oportunidades empresariales (micro, pequeña y mediana), y de empleo.

Las acciones y políticas regionales analizadas proponen algunas estrategias en estas direcciones, como por ejemplo la inclusión de actividades de capacitación y educación, a través de cursos, y la inserción laboral, a través de la participación directa de los habitantes en la construcción, lo que genera experiencia y oportunidades de empleo, en particular para los jóvenes.

Como a menudo los programas de vivienda o de mejoramiento de vivienda tienen solamente presupuestos para la realización física de las construcciones, desarrollar una componente de promoción de actividades productivas y generación de empleo e ingresos puede ser imposible, si no se incluye una coordinación institucional y un financiamiento específico.

Así por ejemplo, en el Programa Cooperativas de Viviendas Mutuas de Paraguay, 30 líderes de hogar participaron a la construcción de 135 viviendas. Esto permitió mejorar la calidad de las viviendas y que cada “capacitando” obtuviera un certificado en alguna de las diversas ramas técnicas de la construcción.

Por su parte, gracias al Programa Rosario Hábitat de Argentina, que incluye actividades de educación y formación para los jóvenes de 15 a 24 años con escolaridad primaria completa, un 35% de los que participaron en la formación profesional disponen actualmente de un empleo.

Dado que el trabajo informal puede ser en muchos casos la única alternativa viable que encuentran los integrantes de los hogares pobres para sobrevivir o salir de la pobreza, la reorganización o acciones específicas dirigidas a estos sectores, pueden tener un impacto positivo para el mejoramiento económico de las familias.

El Plan de Reubicación y Modernización del Comercio Minorista del Centro Histórico de Quito, Ecuador, promueve la utilización del espacio público para asociaciones de comerciantes formales o informales. La idea es la mejora o mantenimiento del empleo de los vendedores ambulantes a pesar de su reubicación. A este efecto, contempla una oferta de 6.000 locales comerciales habilitados en el centro mismo, al sur y al norte de la ciudad, que albergarían al 60% del comercio callejero.

Favorecer en las licitaciones públicas los servicios de los pequeños y medianos emprendimientos de propietarios de sectores vulnerables permite promover el desarrollo de empresas locales, su capacidad de producción, venta y empleo. Así por ejemplo, en Paraguay, el Programa Cooperativas de Viviendas Mutuas, establece condiciones en la licitación no demasiado exigentes, de modo que los medianos y pequeños empresarios puedan participar. Esto tuvo éxito para la provisión de material cerámico, piedra bruta y otros materiales.

En Argentina, el Programa Federal de Solidaridad Habitacional, está dirigido a pequeñas empresas. Todos los proyectos previstos son de 40 viviendas cada uno y ninguna empresa puede ejecutar más de dos proyectos.

El acceso a subsidio y crédito (micro–financiamientos) para actividades productivas en conexión con el mejoramiento habitacional permite no solo que se eleven los niveles de calidad de vida de los habitantes con mejores estándares constructivos, sino que muchos de los pobladores, especialmente mujeres, dispongan de nuevos “espacios productivos”, lo que favorece la creación de nuevas microempresas y genera la posibilidad de acceso a otros créditos en el futuro.

Así por ejemplo, el Programa Vivienda Social Productiva en Bolivia, inserto en el Programa de Financiamiento de Vivienda, entrega un subsidio parcial para la mejora o ampliación de viviendas en ambientes destinados a usos productivos. En ese mismo país, el Programa de Desarrollo Local (PRODEL) promueve la utilización de micro–financiamientos para el mejoramiento de viviendas que incorporen actividades productivas y/o oportunidades de arriendo y para proyectos de generación de ingresos. Se entregan también pequeños créditos de corto plazo para capital fijo, mano de obra o creación de nuevas microempresas de servicios, especialmente en propiedad de mujeres jefas de hogar.

La aplicación en la construcción de tecnologías intensivas en mano de obra, acompañada de la aplicación de sistemas constructivos propios del lugar, constituye tanto una fuente significativa de empleo y participación de los habitantes en las obras, como un incentivo para la producción de materiales nacionales y una oportunidad de formación para los habitantes.

Así en el Programa de Mejoramiento de la Comunidad en Paraguay se construye con la tecnología tradicional de ladrillos cerámicos con el objeto de utilizar mayor cantidad de mano de obra y emplear materiales de producción nacional.

Las tecnologías que se utilizan para construir las viviendas en el Programa Federal de Solidaridad Habitacional en Argentina, son de tipo tradicional y mano de obra intensiva, ya que uno de los objetivos prioritarios del Programa es dar trabajo a la población desocupada. Por el mismo motivo se prioriza la utilización de materiales de producción local.

El Programa de Mejoramiento de la Comunidad en Paraguay prevé la construcción de centros de producción como panadería, taller de costura y fábrica de ladrillos y el Programa Cooperativas de Viviendas Mutuas de Paraguay, incluye micro industrias (carpintería, herrería, prefabricados de hormigón), huertas comunitarias, camiones, sistema de recolección de basura y un almacén cooperativo. Estos programas han desarrollado el concepto de barrio productivo, lo que significa la provisión de infraestructura para el mejoramiento de la accesibilidad vial y del transporte a nivel de barrio, la incorporación en las obras de mano de obra local, y la generación de actividades productivas, que a su vez generan un aumento del empleo y un incremento y estabilización de los ingresos.







NACIONES UNIDAS

Serie

C E P A L

medio ambiente y desarrollo

## Números publicados

**El listado completo de esta colección, así como las versiones electrónicas en pdf están disponibles en nuestro sitio web: [www.cepal.org/publicaciones](http://www.cepal.org/publicaciones)**

133. Primera evaluación del programa regional de vivienda social y asentamientos humanos para América Latina y el Caribe. Daniela Simioni y Raquel Szalachman (LC/L.2743-P), N° de venta: S.07.II.G.79 (US\$ 10.00), marzo 2007. Email: Raquel.szalachman@cepal.org
132. Status and potential of commercial bioprospecting activities in Latin America and the Caribbean. Fernando Quezada (LC/L.XXXX-P), Sales No.: E.06.II.G.xxx (US\$ 10.00), February 2007. E-mail: jose.gomez@cepal.org
131. Nicaragua: el papel de los municipios como instrumento para el combate de la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2644-P), N° de venta: S.06.II.G.170 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org
130. Pobreza y precariedad urbana en México: un enfoque municipal. Alberto Díaz Cayeros (LC/L.2639-P), N° de venta: S.06.II.G.166 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org
129. Guatemala: fortalecimiento de las finanzas municipales para el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L.2634-P), N° de venta: S.06.II.G.160 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org
128. Honduras: el papel de los municipios en el combate a la pobreza. Juan C. Gómez Sabaini y Maximiliano Geffner (LC/L. 2632-P), N° de venta: S.06.II.G.158 (US\$ 10.00), noviembre 2006. E-mail: raquel.szalachman@cepal.org
127. Previendo y regularizando la informalidad del suelo en América Latina. Marco Legal. Nora Clichevsky (LC/L.2592-P), N° de venta: S.06.II.G.121 (US\$ 10.00), agosto 2006. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
126. Estilos de desarrollo y medio ambiente en América Latina, un cuarto de siglo después. Nicolo Gligo V (LC/L.2533-P), N° de venta: S.06.II.G.60 (US\$ 10.00), mayo 2006. E-mail: joseluis.samaniego@cepal.org
125. Agriculturalization as a syndrome: a comparative study of agriculture in Argentina and Australia. Sarah Young (LC/L.2531-P), Sales N°: E.06.II.G.58 (US\$ 10.00), May, 2006. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org
124. Previendo la informalidad urbana en América Latina y el Caribe. Nora Clichevsky (LC/L.2472-P), N° de venta: S.05.II.G.218 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
123. Financiamiento municipal y reducción de la pobreza en Argentina. Javier Curcio. (LC/L.2467-P), N° de venta: S.05.II.G.214 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
122. Espacios públicos urbanos, pobreza y construcción social. Olga Segovia, Ricardo Jordán (LC/L.2466-P), N° de venta: S.05.II.G.213 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
121. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en Uruguay. David Glejberman (LC/L.2465-P), N° de venta: S.05.II.G.212 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
120. El sistema municipal y superación de la pobreza y precariedad urbana en el Perú. Alberto Flores (LC/L.2464-P), N° de venta: S.05.II.G.211 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
119. Bienes y servicios ambientales en México: caracterización preliminar y sinergias entre protección ambiental, desarrollo del mercado y estrategia comercial. Carlos Muñoz Villarreal (LC/L.2463-P), N° de venta: S.05.II.G.210 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
118. Análisis sistémico de la agriculturización en la pampa húmeda argentina y sus consecuencias en regiones extrapampeanas: sostenibilidad, brechas de conocimiento, e integración de políticas. David Manuel-Navarrete, Gilberto Gallopín y otros (LC/L.2446-P), N° de venta: S.05.II.G.193 (US\$ 10.00), diciembre 2005. E-mail: gilberto.gallopín@cepal.org
117. La otra agenda urbana. Tareas, experiencias y programas para aliviar la pobreza y precariedad en las ciudades de América Latina y el Caribe. Joan Mac Donald (LC/L.2445-P), N° de venta: S.05.II.G.192 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
116. Coordinación de políticas públicas para el desarrollo sostenible del sector turismo en el Perú. Jorge Mario Chávez Salas (LC/L.2429-P), N° de venta: S.05.II.G.176 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
115. Fallas de coordinación: desafíos de política para el federalismo fiscal-ambiental argentino Ernesto Rezk (LC/L.2428-P), N° de venta: S.05.II.G.175 (US\$ 10.00), noviembre 2005. E-mail: jacquatella@cepal.org

114. El financiamiento del desarrollo sostenible en el Ecuador. Nelson Gutiérrez Endara, Sandra Jiménez Noboa (LC/L.2396-P), N° de venta: S.05.II.G.139 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
113. Revisión crítica de la experiencia chilena en materia de crédito y microcrédito aplicado a iniciativas de la microempresa y pymes para lograr mejoras en la gestión ambiental. Enrique Román (LC/L.2384-P), N° de venta: S.05.II.G.128 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
112. Políticas e instrumentos para mejorar la gestión ambiental de la pyme en Chile y promover su oferta de bienes y servicios ambientales. Marcelo Sepúlveda (LC/L. 2382-P), N° de venta: S.05.II.G.126 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
111. El sistema municipal y la superación de la pobreza y precariedad urbana en Chile. Patricia Cortés (LC/L.2381-P), N° de venta: S.05.II.G.125 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
110. El sistema municipal y la superación de la pobreza en Colombia. Alberto Maldonado (LC/L.2380-P), N° de venta: S.05.II.G.124 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
109. O sistema municipal e o combate à pobreza no Brasil. Beatriz Azeredo, Thereza Lobo (LC/L.2379-P), N° de venta: P.05.II.G.123 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: daniela.simioni@cepal.org
108. Oportunidades para a coordenação de políticas agrícolas e ambientais no Brasil. Aécio S. Cunha (LC/L.2358-P), N° de venta: P.05.II.G.96 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
107. Política fiscal para la gestión ambiental en Colombia. Mary Gómez Torres (LC/L.2357-P), N° de venta: S.05.II.G.95 (US\$ 10.00), octubre 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
106. Gasto y desempeño ambiental del sector privado en Colombia. Carlos Manuel Herrera Santos (LC/L.2356-P), N° de venta: S.05.II.G.94 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
105. Ecoeficiencia: marco de análisis, indicadores y experiencias. José Leal (LC/L.2352-P), N° de venta: S.05.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre 2005. E-mail: jose.leal@cepal.org
104. Panorama do comportamento ambiental do setor empresarial no Brasil. Karen Pires de Oliveira (LC/L.2351-P), N° de venta: P.05.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
103. El gasto medio ambiental en Perú: exploración inicial. Javier Abugattás (LC/L.2349-P), N° de venta: S.05.II.G.88 (US\$ 10.00), agosto 2005. E-mail: carlos.demiguel@cepal.org
102. Coordinación entre las políticas fiscal y ambiental en el Perú. Manuel Glave Tesino (LC/L.2327-P), N° de venta: S.05.II.G.72 (US\$ 10.00), junio 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
101. Evaluación de la aplicación de los beneficios tributarios para la gestión e inversión ambiental en Colombia. Diana Ruiz Benavides, Gerardo Viña Vizcaíno, Juan David Barbosa Mariño y Alvaro Prada Lemus. (LC/L.2306-P), N° de venta: S.05.II.G.55 (US\$ 10.00), abril 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
100. Coordinación de las políticas fiscales y ambientales en la República Dominicana. Magdalena Lizardo y Rolando M. Guzmán (LC/L. 2303-P), N° de venta: S.05.II.G.51 (US\$ 10.00), marzo 2005. E-mail: jose.gomez@cepal.org
99. Sustainable human settlements development in Latin America and the Caribbean. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), Sales N°: E.05.II.G.39 (US\$10.00), February, 2005. E-mail: lucy.winchester@cepal.org  
El desarrollo sostenible de los asentamientos humanos en América Latina y el Caribe. Lucy Winchester (LC/L.2287-P), N° de venta: S.05.II-G.39 (US\$ 10.00), noviembre 2006 E-mail: lucy.winchester@cepal.org

- El lector interesado en adquirir números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, correo electrónico: publications@cepal.org.

Nombre:.....

Actividad: .....

Dirección: .....

Código postal, ciudad, país:.....

Tel.: ..... Fax: ..... E.mail: .....